Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/4597

29. 05. 89

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr (14. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 11/4161 Nr. 2.19 —

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Konsultierung und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Flugverkehrsdienste und der Verkehrsflußregelung

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Ausdehnung der Entscheidung 78/174/EWG auf die See- und Luftverkehrsinfrastruktur

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über eine flexible und rationelle Nutzung des Luftraums — KOM(88) 577 endg.
»Rats-Dok. Nr. 9680/88«

A. Problem

Die EG-Kommission strebt folgendes an:

— ein europäisches System der Verkehrsflußsteuerung innerhalb der Organisation EUROCONTROL,

— ein EG-Beratungsverfahren auch für Infrastrukturmaßnahmen im Bereich der Luftfahrt und der Seeschiffahrt,

— eine bessere Nutzung des europäischen Luftraumes.

B. Lösung

Zustimmung zu der Vorlage unter Vorbehalten.

Einmütigkeit im Ausschuß

C. Alternativen

entfallen

D. Kosten

entfallen

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag begrüßt die Initiativen der EG-Kommission zur Lösung der Kapazitätsfrage im Luftverkehrssystem.

Die in den vorliegenden EG-Vorschlägen enthaltenen Maßnahmen sollten jedoch auf der Grundlage der Entschließung der ECAC vom 20. Oktober 1988 von der Organisation EUROCONTROL weiterverfolgt werden, da sie großflächig angegangen werden müssen und ein unökonomisches und zu Kompetenzkonflikten führendes Nebeneinander mehrerer Organisationen vermieden werden muß.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, auch diejenigen europäischen Staaten für die Mitgliedschaft in EUROCONTROL zu gewinnen, die dieser Organisation bisher noch nicht angehören.

Bonn, den 10. Mai 1989

Der Ausschuß für Verkehr

Dr. Jobst	**Tillmann**
Vorsitzender	Berichterstatter

Anlage

Kapazitätsprobleme im Luftverkehrssystem (Mitteilung der Kommission)

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Konsultierung und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Flugverkehrsdienste und der Verkehrsflußregelung

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Ausdehnung der Entscheidung 78/174/EWG auf die See- und Luftverkehrsinfrastruktur

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über eine flexible und rationelle Nutzung des Luftraums

Kapazitätsprobleme im Luftverkehrssystem

(Mitteilung der Kommission)

I. Einleitung

1. Das europäische Luftverkehrssystem gibt zunehmend Anlaß zur Sorge, da die Verkehrsnachfrage die Kapazität einiger Flughäfen und eines Teils des Luftraums übersteigt. Das ist keine Überraschung. Bereits 1983 wies die Kommission die Mitgliedstaaten in einem Untersuchungsbericht auf eine Reihe von Engpässen hin. Daraufhin mußte in die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft eine Schutzklausel eingefügt werden, um eine Verringerung der Sicherheitsmargen, die der Flugsicherung zugrunde liegen, zu vermeiden. Überraschenderweise wurden jedoch keine Abhilfemaßnahmen ergriffen.

2. Die heutige Lage gefährdet ernsthaft das Wachstum des Luftfahrt- und Fremdenverkehrsgewerbes und beeinträchtigt das „Europa der Bürger", da die notwendigen Flugsicherungs- und Flughafeninvestitionen erst in einigen Jahren Ergebnisse zeitigen werden. Auch wenn Flugverkehrsmanagement und Flugsicherung in die Zuständigkeit der einzelnen Staaten fallen, so wirkt sich die Kapazität des Luftverkehrssystems jedes einzelnen Staates doch auf die des Luftverkehrssystems der Nachbarländer und des gesamten Gebietes aus. Deshalb sind die derzeitigen Probleme auf europäischer Ebene anzugehen und positive Maßnahmen, an denen sich alle Mitgliedstaaten beteiligen müssen, auf Gemeinschaftsebene zu ergreifen.

3. Das Europäische Parlament hat nachdrücklich auf dieses Problem hingewiesen und eine Reihe von Maßnahmen gefordert.

4. Diese Mitteilung bietet einen Überblick über die derzeitige Lage und enthält Empfehlungen für positive Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene. Im ersten Teil werden Kapazitätsprobleme, im zweiten Teil institutionelle Fragen und im dritten Teil die Rolle der Kommission und der Gemeinschaft untersucht.

II. Sachverhalt

5. Die gegenwärtigen Schwierigkeiten sind darauf zurückzuführen, daß die Flugbewegungen seit 1984 stärker als erwartet zugenommen haben, während die Kapazität der Luftverkehrskontrolle und der Flughafensysteme nicht ausreichend ausgedehnt wurde. Alles deutet darauf hin, daß sich diese Entwicklung fortsetzen wird, weshalb viele befürchten, daß das Flugverkehrssystem bald die steigende Nachfrage nicht mehr bewältigen kann und buchstäblich zusammenbricht. Die Lage der Luftverkehrskontrolle in Europa gibt Anlaß zu großer Sorge und wird in der Öffentlichkeit diskutiert.

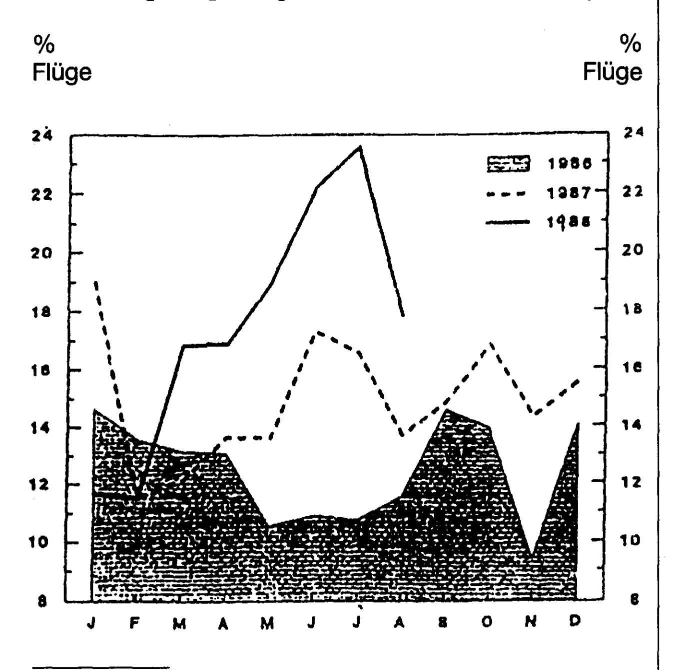
6. Diese Kluft zwischen Verkehrsnachfrage und Kapazität hat insbesondere folgende Auswirkungen:

   — Immer mehr Flüge haben Verspätung, die durchschnittlich immer größer wird. Als Folge davon verlieren Fluggäste viel Zeit mit Warten auf verspätete Flüge (und Zeit ist Geld) oder verpassen Anschlußflüge. Dies schadet wiederum dem Pünktlichkeitsimage der Luftverkehrsunternehmen;

   — Flugzeuge müssen auf unrentable Flughöhen und/oder längere Alternativstrecken ausweichen und wegen des überlasteten Luftraums und/oder gesättigter Flughäfen Zeit und

Zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes — 121 — 680 70 — E — Ve 190/89 — vom 27. Februar 1989.

August 1988
Verband der Europäischen Fluggesellschaften
Internationaler Kurz- und Mittelstreckenverkehr
Abflugverspätungen von über 15 Minuten*)



*) Quelle: Verband der Europäischen Fluggesellschaften (AEA).

Treibstoff durch Warteschleifen oder Startverzögerungen verschwenden;

— wegen der mangelnden Kapazität von Großflughäfen können keine neuen Flugstrecken eingeführt werden;

— eine Reihe von Flughafenabfertigungsgebäuden sind während längerer Verkehrsspitzenzeiten überlastet;

— Arbeitsbedingungen und Arbeitsmoral der Flugverkehrslotsen haben sich deutlich verschlechtert;

— die Medien berichten über eine steigende Zahl von Fastzusammenstößen, wodurch in der Öffentlichkeit der Eindruck entsteht, daß die Luftverkehrssicherheit gefährdet ist.

Nach den rückläufigen Zahlen der von Luftfahrzeugführern und Flugverkehrslotsen gemeldeten Beinahezusammenstöße zu urteilen, ist die Luftverkehrssicherheit durch die hohe Zahl der von der Luftverkehrskontrolle abgewickelten Flugbewegungen derzeit offensichtlich nicht ernsthaft gefährdet. Der Verkehrszuwachs konnte bisher immer durch eine erhöhte Arbeitsleistung der Fluglotsen aufgefangen werden. Dies dürfte bei einem weiteren Anstieg des Verkehrsaufkommens jedoch kaum noch möglich sein.

7. Im Flugverkehrssystem gibt es mehrere Faktoren, die für die Abwicklung von Flugbewegungen und die Abfertigung von Fluggästen wichtig sind. Am wichtigsten sind

— Überwachung von Flügen auf der Strecke zwischen den Flughäfen;

— Überwachung unmittelbar am Flughafen sowie von An- und Abflügen im Nahbereich der Flughäfen;

— gesamte Anordnung und Ausrüstung der Start- und Landebahnen;

— Zahl der Standplätze;

— Größe und Gestaltung der Abfertigungsgebäude.

8. Überlastung und Verspätungen im Flugverkehr haben insbesondere folgende Gründe:

— die Vorhersagen über die Zunahme der Flugbewegungen haben nicht gestimmt;

— es mangelt an tatsächlich verfügbarem Luftraum und an technischer Kapazität der Luftverkehrskontrolle;

— Planung und Koordinierung der Nutzung der verfügbaren Kapazität tragen zeitlichen Verschiebungen in den geplanten Flugabläufen nicht genügend Rechnung;

— mehrere Groß- und Ferienflughäfen stehen kurz vor der Sättigung;

— die Zeitplanung zahlreicher Luftfahrtunternehmen für den Einsatz ihrer Flugzeuge ist sehr knapp.

Auf diese Schwierigkeiten wird in den beiden nächsten Abschnitten eingegangen.

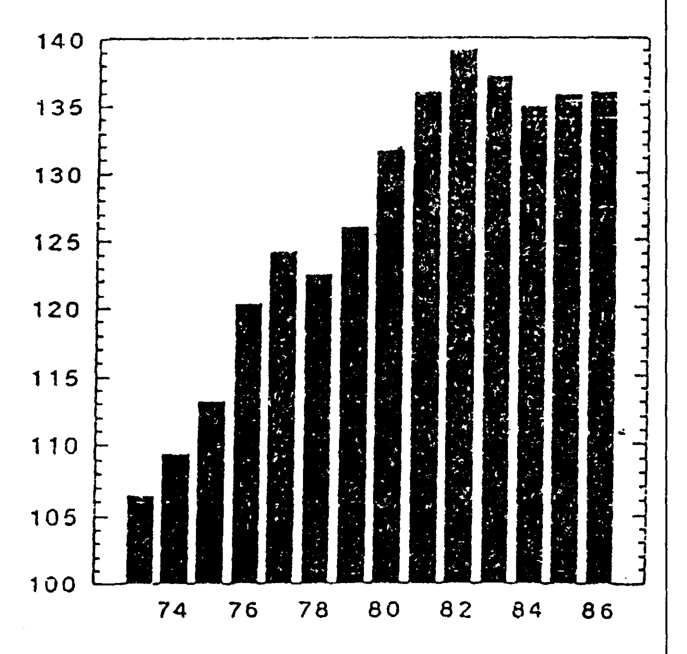
9. Die Expansion des Welthandels wirkt sich auf die Nachfrage nach Geschäftsreisen aus und macht eine Ausdehnung des Linienverkehrs notwendig. Gleichzeitig erklärt das Zusammentreffen von größerem Wohlstand und realistischeren Tarifen die Attraktivität von Urlaubsaufenthalten im Ausland, die während bestimmter Jahreszeiten zu starken Verkehrsströmen zwischen Nord- und Südeuropa führen.

Kompliziert wird dieses Verkehrsbild noch durch ein hohes Verkehrsaufkommen zwischen dem Nordatlantik und dem Fernen Osten.

Die der Planung zugrundeliegenden Verkehrsprognosen blieben insbesondere in den letzten drei Jahren erheblich hinter der tatsächlichen Zunahme der Flugbewegungen zurück. Diese Entwicklung, die sich 1988 offenbar fortgesetzt hat, läßt der Vergleich zwischen dem Verkehrsaufkommen in dem Luftraum, der unter das EUROCONTROL-Benutzergebührensystem fällt, und den unmittelbar nach der zweiten Ölkrise aufgestellten Prognosen deutlich erkennen. So bleibt eine Prognose von 1982 um 2,5 % hinter dem tatsächlichen Verkehrsaufkommen im Jahre 1987 zurück. Die Zunahme der Flugbewegungen ist sowohl auf die Verdoppelung der Fluggastzahlen im Laufe der letzten zehn Jahre als auch auf den Einsatz von kleineren Flugzeugen im Linienverkehr zurückzuführen.

Durchschnittliche Luftfahrzeuggröße
Innereuropäischer und innerstaatlicher Verkehr

Sitzplatzangebot



Dagegen setzen Chartergesellschaften jetzt größere Luftfahrzeuge ein, so daß sich die Zahl ihrer Flugbewegungen trotz eines 20%igen Zuwachses an Fluggastkilometern 1988 gegenüber 1987 leicht verringert hat.

10. Für die begrenzte Kapazität des Luftverkehrssystems gibt es vielerlei Ursachen, deren wichtigste sich jedoch wie folgt zusammenfassen lassen:

a) Weite Teile des europäischen Luftraums sind dem militärischen Verkehr vorbehalten. Dies führt in bestimmten Teilen des zivilen Luftraums zu Verkehrszusammenballung und erschwert dort die Flugverkehrskontrolle. Die Flugzeiten verlängern sich hierdurch gegenüber dem direkten Flugweg durchschnittlich um 10 %. Auf der Strecke Brüssel–Zürich sind dies sogar 45 %.

b) Außerdem wird der Luftraum für die Zivilluftfahrt häufig nicht optimal genutzt, da

- die Einteilung des Luftraums sich allgemein nicht nach den Betriebserfordernissen, sondern nach den Landesgrenzen richtet,
- die Fähigkeit moderner Luftfahrzeuge, jeder Flugstrecke unabhängig vom Standort der Navigationshilfen mit äußerster Präzision folgen zu können, wegen der Abwicklung des Verkehrs durch Luftkorridore selten genutzt wird.

c) Die Flugsicherungsdienste werden von zahlreichen FS-Stellen, die sich infolge mangelnder Koordinierung in technischer Hinsicht beträchtlich unterscheiden, dezentral angeboten. Diese Einrichtungen veralten in einigen Fällen, da sie auf einer überholten Technik beruhen und nur in begrenztem Maße automatisiert sind. Vereinzelt kann sich die Leistungsfähigkeit des Flugsicherungssystems und somit die Abfertigungskapazität durch den häufigen Ausfall unzuverlässiger technischer Einrichtungen erheblich verschlechtern.

d) Angesichts der geringen Automatisierung entsprechen Zahl, Motivation und berufliche Ausbildung der Flugverkehrslotsen nicht dem Verkehrsaufkommen.

e) Die von den Flugverkehrslotsen empfundene Belastung und gespannte Arbeitsbeziehungen führen gelegentlich zu offenen oder versteckten Arbeitskämpfen, die meist nur ein Land oder sogar nur eine Kontrollzentrale betreffen, jedoch häufig ernste Folgen für den gesamten europäischen Luftraum haben.

f) Wegen mangelnder Zusammenarbeit und Absprache bei der Systemplanung und -implementierung sind die Anlagen in Europa oft nicht kompatibel. Die Übergabe der Flüge von einer FS-Stelle an die andere erfolgt auch heute noch in den meisten Fällen telefonisch. Dies erschwert die Kommunikation und verschafft den Flugverkehrslotsen mehr Koordinierungsarbeit als nötig. Hinzu kommt, daß die vorhandene Luftraumkapazität nicht voll genutzt werden kann und Verkehrsplanung und -abwicklung häufig an der Grenze zwischen den FS-Stellen enden.

g) Obwohl EUROCONTROL in seinen wenigen Aufgabenbereichen erfolgreiche Arbeit leistet, konnte es sich — insbesondere wegen einzelner an ihren Souveränitätsrechten festhaltender Staaten — der grundlegenden Frage eines langfristigen Programms für ein gemeinsames umfassendes Verkehrsflußregelungssystem und der damit zusammenhängenden Pläne, die Kapazität durch Weiterentwicklung der Anlagen und Schulung der Flugverkehrslotsen zu erhöhen, noch nicht annehmen.

h) Zu viele Verkehrsflußregelungsstellen (ATFM-Stellen) sind gleichzeitig für die koordinierte Abwicklung des täglichen Verkehrs, insbesondere während der Hauptbetriebszeiten, verantwortlich. Daß es in der EG acht ATFM-Stellen gibt und sehr oft drei oder vier von ihnen an der Abwicklung eines Fluges beteiligt sind, zeigt deutlich, zu welchen Koordinierungsproblemen und Kapazitätsverlusten es dann kommen kann, wenn Kapazität benötigt wird.

i) Die Sättigung bestimmter Groß- und/oder Ferienflughäfen (Start- und Landebahnen, Abfertigungsgebäude, Flugzeugstandplätze) während immer längerer Zeiträume verschärft die Probleme der Flugsicherung auf den Flugstrecken. Der Neu- und Ausbau von Flughäfen wird durch umweltpolitische Überlegungen und die angespannte Haushaltslage erschwert. Allerdings werden zahlreiche Regionalflughä-

fen immer noch unzureichend genutzt und haben unkoordinierte Flughafeninvestitionen manchmal auch zu Mittelverschwendung geführt.

j) In einigen Fällen werden aufgrund mangelnder Absprachen zwischen Flughäfen und Luftverkehrsunternehmen bei der Verkehrsplanung das Verkehrsaufkommen und die Flughafenkapazitäten nicht aufeinander abgestimmt.

k) Die Zeitplanung der Luftverkehrsunternehmen für Besatzungen und Flugzeuge ist teilweise so knapp, daß mehrstündige Verspätungen durch die Überlastung der Flughäfen oder des Luftraums die Einsatzbereitschaft der Luftfahrzeuge oder Besatzungen beeinträchtigen und in Extremfällen zu Verspätungen von 24 Stunden und mehr führen können.

11. Der Bedarf an Flugverkehrskontrolldiensten wird höchstwahrscheinlich immer rascher zunehmen. Aufgrund der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über interregionale Luftverkehrsdienste, Tarife, Kapazitäten und Marktzugang können die Luftverkehrsunternehmen überlastete Lufträume meiden oder anderenfalls zumindest einen optimalen Nutzladefaktor erzielen.

Bei einer positiven Wirtschaftsentwicklung rechnet die Europäische Zivilluftfahrt-Konferenz (ECAC) damit, daß sich die Zahl der Flugbewegungen von 1987 bis zum Jahre 2000 verdoppelt, sofern fehlende Flughafen- und Flugverkehrskontrollkapazitäten dieses Wachstum nicht behindern. Durch den Einsatz größerer Maschinen ließe sich eine zunehmende Überlastung bis zu einem gewissen Grade vermeiden. Zusätzliche Entlastung könnte die von der Kommission vorgeschlagene Änderung der jetzigen Richtlinie über regionale Luftverkehrsdienste bringen.

12. Die größere Flexibilität, die das Maßnahmenpaket vom Dezember 1987 den Luftverkehrsunternehmen verschafft hat, wird nicht ausreichen, um den Druck, den das Verkehrsaufkommen auf die Flugverkehrskontrolle ausübt, auszugleichen. Das bisherige System kann mit der Entwicklung selbst dann nicht Schritt halten, wenn ein Teil der Fluggäste eines Tages zum Hochgeschwindigkeitsverkehr der Eisenbahnen abwandert.

13. In einigen Teilen Europas kann der erwartete Mehrverkehr mit der heutigen Technik, mehr Flugverkehrslotsen und einer besseren Organisation und Zusammenarbeit aufgefangen werden. In anderen Teilen jedoch, wo bereits modernste Techniken genutzt werden, sind Verbesserungen auf herkömmliche Weise, beispielsweise durch eine größere Zahl oder einen besseren Einsatz der Flugverkehrslotsen, nur begrenzt möglich. In diesen Teilen Europas muß das System neu gestaltet werden.

In den USA, wo das Verkehrsaufkommen ebenfalls erheblich zugenommen hat, wird ein umfangreiches Forschungs- und Investitionsprogramm (ungefähr vier Milliarden Dollar allein für die Automatisierung) durchgeführt, um durch die Umgestaltung des Systems für zusätzliche Kapazität zu sorgen.

Es besteht allgemeines Einvernehmen darüber, daß nur ein umfangreiches Maßnahmenpaket dem derzeitigen und künftigen Kapazitätsengpaß in Europa abhelfen kann, ohne dabei das hohe Sicherheitsniveau von heute zu beeinträchtigen. Erforderlich sind umfangreiche Investitionen, damit mehr Personal eingestellt, die Infrastruktur verbessert und die Automatisierung ausgebaut und gefördert werden können. Außerdem muß die Nutzung des europäischen Luftraums unbedingt überdacht und den heutigen Verhältnissen angepaßt werden. Inzwischen wird immer mehr anerkannt, welche Schlüsselrolle die Koordinierung der Verkehrsflußregelung für ein reibungsloses Funktionieren des gesamten Verkehrssystems spielen kann.

14. Als erstes müssen die Kompatibilität der Systeme und Betriebsabläufe sowie die Zusammenarbeit zwischen den zivilen und militärischen Benutzern des Luftraums verbessert werden.

15. Im folgenden wird in knapper Form dargelegt, welche Maßnahmen in erster Linie getroffen werden können:

Die Kommunikation zwischen den Systemen ist einer der Schwachpunkte des derzeitigen Systems, weshalb die digitale Datenübermittlung zwischen Bodencomputern allgemein eingeführt und die notwendigen Verfahrensregeln für die Kommunikation ausgearbeitet werden sollten. In einigen Fällen müßte auch die Sprechverbindung zwischen Flugverkehrslotsen sowie zwischen Pilot und Flugverkehrslotse qualitativ verbessert werden. Die zusätzlichen Schwierigkeiten, die häufig durch die unterschiedliche Aussprache und die gleichzeitige Benutzung des Englischen und der Landessprache entstehen, ließen sich durch neue Verfahren verringern, die mit weniger Funkkontakten auskommen.

Mittelfristig würden beispielsweise digitale Verbindungen zwischen Bodencomputern und Flugzeugen Sprechverbindungen seltener erforderlich machen und die Produktivität der Lotsen steigern. Auch wenn es die (satelliten- oder landgestützte) Technik bereits gibt, so muß die Forschung vielleicht doch fortgesetzt werden.

Landgestützte Navigationshilfen sind im allgemeinen auch dann ausreichend, wenn die Flächennavigation eingeführt wird. Aus Kostengründen könnten die bisherigen Navigationshilfen langfristig durch Satellitennavigation ersetzt werden.

Wie wichtig kompatible Systeme der Nachbarländer sind, ist lange verkannt worden. So haben sich die unterschiedlichsten Verfahren, Organisationsformen und technischen Einrichtungen herausgebildet. Auch wenn diese Unterschiede bis zu einem gewissen Grad auf der jeweiligen Umgebung und den besonderen Verkehrsverhältnissen beruhen, so sind sie doch ein ernsthaftes Hin-

dernis bei der Anwendung moderner automatisierter Verfahren in benachbarten Teilen des Luftraums (z. B. reibungslose Übergabe der Überwachung eines Flugzeugs von einer FS-Stelle zur nächsten) und somit bei der vollen Nutzung der Kapazität moderner FS-Stellen. Im Idealfall sollten es wie in den USA überall die gleichen Systeme sein.

Durch mehr Kompatibilität könnten im übrigen auch die Kosten gesenkt werden. Lassen sich jedoch Kompatibilität und gute Verbindungen herstellen, so dürfte es weniger dringlich sein, gleiche Systeme oder eine einzige Flugverkehrskontrollstelle einzuführen. Gemeinsame Spezifikationen für die Anlagen wären für die Hersteller allerdings eindeutig von Vorteil.

Die Automatisierung ist eines der wichtigsten Instrumente, mit dem der Flugverkehrslotse mehr Verkehr sicher abfertigen kann. Außerdem ist sie eine Voraussetzung für die allgemeine Einführung flexiblerer Routen durch die Beseitigung der Beschränkungen der zweidimensionalen horizontalen Flächennavigation moderner Flugzeuge.

Eine auf Radarinformationen beruhende Konfliktmeldefunktion für Fluglotsen sollte so bald wie möglich allgemein eingeführt werden. In den modernsten Systemen ist diese Funktion heute schon eingebaut.

Bei der heutigen Technik ist es ohne weiteres möglich, Angaben zum Flugverlauf nicht mehr mit Zetteln darzustellen, sondern elektronisch anzuzeigen.

Weitere Automatisierungsmöglichkeiten werden derzeit entwickelt und erprobt; dazu zählen Hilfsmittel, mit denen die Flugverkehrslotsen sichere und konfliktfreie Flugbahnen für längere Zeiträume planen können und welche die Notwendigkeit einer ständigen Überwachung der Flugzeuge verringern.

Eine wichtige Aufgabe ist die funktionale Integration der neuen Luft-Boden-Datenverbindung zwischen Flugzeugkanzel und Flugverkehrslotse. Dies wird nur schrittweise möglich sein.

Die Weiterentwicklung modernerer automatisierter Systeme im Flugzeug und am Boden sowie ihre Integration durch digitale Verbindungen sind die großen Herausforderungen der Zukunft, die es angesichts der für die Jahrhundertwende vorausgesagten Verkehrsnachfrage zu meistern gilt. Experimentell ist mit der Verwirklichung begonnen worden, wobei jedoch weiter erforscht werden muß, welche Möglichkeiten die moderne Telekommunikationstechnik für ein ganz auf die besonderen Bedürfnisse und Merkmale des europäischen Flugverkehrs abgestimmtes Kommunikations-, Navigations- und Überwachungssystem bietet. Um Doppelarbeit zu vermeiden und rascher zu Ergebnissen zu gelangen, muß bei den künftigen Forschungsarbeiten alles berücksichtigt werden, was die auf diesem Gebiet tätigen internationalen Gremien bereits erarbeitet haben.

16. Die Technik allein vermag das Kapazitätsproblem nicht zu lösen. Das Flugsicherungspersonal muß aufgestockt, sein Aufgabenbereich neu festgelegt und attraktiver gemacht werden.

17. Künftig muß ein größerer Teil des Luftraums der zivilen Luftfahrt zur Verfügung stehen, ohne dabei den wesentlichen Bedarf an reserviertem Luftraum für Verteidigungszwecke in Frage zu stellen. Verbesserungsmöglichkeiten bieten sich in zweifacher Hinsicht.

    — Die heutige Aufteilung des Luftraums für zivile und militärische Zwecke geht auf eine Zeit zurück, als der Raum für die Zivilluftfahrt reichlich bemessen schien. Die der militärischen Luftfahrt vorbehaltenen Teile des Luftraums sollten heute überprüft werden.

    — Reservierter Luftraum sollte so verwaltet werden, daß ungenutzter militärischer Luftraum der zivilen Luftfahrt zugänglich gemacht werden kann, was möglichst auch für die täglichen oder saisonalen Spitzenzeiten geschehen sollte. Eine gute Zusammenarbeit zwischen Militär- und Zivilbehörden einschließlich der für die Verkehrsflußregelung zuständigen Behörden ist unerläßlich, weshalb die Bemühungen des Ausschusses für die Koordinierung des europäischen Luftraums (CEAC) unterstützt werden sollten.

    Bei der Benutzung des zivilen Luftraums besteht zum Beispiel folgende Verbesserungsmöglichkeit:

    — Die Sektoren sollten nicht nach den Landesgrenzen, sondern allein nach betrieblichen Bedürfnissen eingeteilt werden; daß moderne Flugzeuge mit größter Genauigkeit jede Strecke unabhängig vom Standort der Navigationshilfen (Flächennavigation) befliegen können, sollte im Sinne der Beschlüsse verschiedener internationaler Gremien systematischer genutzt werden.

18. Das System, nach dem derzeit die innereuropäischen Gesamtverkehrsströme für die Zeiten, in denen die Nachfrage die Kapazität übersteigt, geplant werden, bedarf einer grundlegenden Überarbeitung. Das gilt sowohl für die Organisation als auch für die vorhandenen Instrumente. In diesem Zusammenhang nimmt die Zentrale Datenbank von EUROCONTROL eine Schlüsselstellung ein, da sie grundsätzlich einen Überblick über den in Europa erwarteten Gesamtverkehr bietet. Dennoch sind die Daten bei der Verkehrsflußregelung nicht brauchbar, da sie erst rund 24 Stunden vor der tatsächlichen Flugzeit hinreichend vollständig sind. Wegen dieses Mangels an genauen kurzfristigen Angaben kann daher lediglich für die strategische Planung auf die Zentrale Datenbank zurückgegriffen werden.

19. Für die absolut entscheidende Phase der Verkehrsflußregelung, d. h. bis zu einer halben Stunde vor dem Start, wenn Verkehrsströme umgeleitet oder in letzter Minute Start- und Landezeiten von der Flugsicherung genehmigt werden

müssen, sind Echtzeit-Daten über den tatsächlichen Verkehr erforderlich. Dieses taktische Verkehrsstrommanagement findet derzeit in aufwendigen Verhandlungen zwischen vielen nationalen, subregionalen und Flughafengremien statt, die für die Vergabe des verfügbaren Luftraums und der verfügbaren Flughafeneinrichtungen zuständig sind.

20. Da jedoch keine der beteiligten Stellen einen Gesamtüberblick über die gerade bestehende Verkehrslage hat, bleiben knappe FS-Zeitnischen häufig ungenutzt. Das Problem ist mittlerweile erkannt, und EUROCONTROL erarbeitet derzeit Vorschläge für eine schrittweise Umwandlung des bisherigen Konzepts für die Zentrale Datenbank in ein Echtzeit-System. Dies allein wird jedoch nicht ausreichen, um die Zentrale Datenbank zu einem taktischen Instrument zu machen, da die Verkehrsflußregelung in ihrer gegenwärtigen Form kritischen Verkehrsbelastungen nicht angemessen gerecht werden kann.

21. Zweimal jährlich, nämlich zu Beginn der Sommer- und der Wintersaison, veranstaltet der Internationale Luftverkehrsverband (IATA) eine Zusammenkunft, auf der die Forderungen der Betreiber von Luftfahrzeugen mit den vorhandenen Start- und Landekapazitäten der Flughäfen in Einklang gebracht werden sollen. Eine zentrale Koordinierung wie bei der IATA gibt es in der Gemeinschaft auf zwischenstaatlicher Ebene nicht. Für eine gewisse Koordinierung sorgt die Region Europa der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO), die das Vakuum einer fehlenden zuverlässigen Verkehrsflußregelung für Europa jedoch nicht ausfüllen kann.

Die Koordinierung des täglichen Luftverkehrs in der Gemeinschaft obliegt acht ATFM-Stellen. Sie teilen dem Luftfahrzeugführer auf dessen Anfrage die Startzeit mit und regeln den täglichen Verkehr. Zur Koordinierung aller ATFM-Stellen in Europa ist eine zentrale (und multilateral zusammengesetzte) Verkehrsmanagementorganisation erforderlich.

III. Die institutionelle Struktur

22. Die Aufgaben der Flugsicherung sind auf mehrere Regierungsorganisationen mit unterschiedlicher Zusammensetzung und räumlicher Zuständigkeit verteilt.

Die Europäische Luftfahrt-Planungsgruppe (EANPG) ist ein ständiger Ausschuß der ICAO-Region Europa. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, einen zuverlässigen Regionalplan für die Flugnavigation in Europa, den die Staaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Prioritäten zu verwirklichen haben, ständig an den Bedarf anzupassen. In ihren Sachverständigengruppen sind Vertreter der Staaten und der Betreiber von Luftfahrzeugen tätig. Eine ihrer Aufgaben besteht darin, für die Zeit von der Mitte der neunziger Jahre bis zum Jahre 2010 oder 2015 ein detailliertes Konzept für das künftige europäische System der Flugverkehrsdienste (FEATS) auszuarbeiten.

Der Ausschuß für die Koordinierung des europäischen Luftraums (CEAC) ist ein unter der Verantwortung der NATO, aber ohne Durchführungsbefugnisse arbeitender Ausschuß zur Koordinierung des zivilen und militärischen Flugverkehrs.

Die Europäische Zivilluftfahrt-Konferenz (ECAC), der 22 westeuropäische Staaten angehören, befaßte sich bislang hauptsächlich mit Vorschriften und Verkehrsrechten. Erst seit kurzem nimmt sie sich auch der Flugsicherungsprobleme an.

Die ECAC berät die europäischen Verkehrsminister. Sie ist aber nicht mit den Durchführungsbefugnissen ausgestattet, die für eine effiziente Verkehrsflußregelung erforderlich wären.

EUROCONTROL gehören die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft außer Dänemark, Italien und Spanien an. Malta und die Türkei werden voraussichtlich 1989 hinzukommen. Die meisten übrigen europäischen Staaten haben Assoziations- oder Kooperationsvereinbarungen insbesondere über die Einziehung von Flugsicherungsgebühren getroffen. Obwohl sich EUROCONTROL in erster Linie mit Fragen der zivilen Luftfahrt befaßt, arbeiten hier Vertreter sowohl der zivilen als auch der militärischen Stellen zusammen.

EUROCONTROL koordiniert Forschungsarbeiten, einzelstaatliche Ausbildungs- und sonstige Programme, führt Untersuchungen, Forschungsarbeiten und Schulungen auf dem Gebiet der Flugnavigation durch, zieht Benutzergebühren ein und legt Ziele fest, wozu unter anderem die Aufstellung eines gemeinsamen mittelfristigen Programms für die Flugverkehrsdienste gehört. Außerdem hat EUROCONTROL den Auftrag, die Mitgliedstaaten bei der Verkehrsflußregelung zu unterstützen.

Ferner betreibt EUROCONTROL die kombinierte zivile und militärische Flugsicherungszentrale in Maastricht.

Unter dem Druck der Kapazitätskrise findet jetzt offensichtlich eine Rückbesinnung auf die Gründe statt, die seinerzeit zur Gründung der Organisation geführt hatten. Seit einigen Jahren nehmen daher auch ihre Mitglieder eine positivere Haltung ein.

IV. Die Rolle der Gemeinschaft

23. Die heutigen Flugsicherungsprobleme sind in der Hauptsache darauf zurückzuführen, daß ein großer Luftraum in viele kleine und jeweils anderen Behörden unterstellte Bereiche unterteilt ist. Um ihre Finanzmittel müssen sich alle Stellen selbst bemühen. Unterschiedliche Mittelzuwendungen führen dazu, daß die Systeme für die einzelnen Teilbereiche des Luftraums unterschiedlich weit entwickelt und unterschiedlich leistungsfähig sind. Generell ist zu sagen, daß moderne Geräte

fehlen, die Systeme der verschiedenen Mitgliedstaaten nicht kompatibel sind und mehr Flugverkehrslotsen benötigt werden.

24. Andere Teile der Welt, etwa die Vereinigten Staaten, Kanada und die Sowjetunion, haben zwar mit ähnlichen Kapazitätsproblemen zu kämpfen, gegenüber Europa aber den großen Vorteil einer einzigen Zentralstelle, die den Gesamtbedarf überblicken und die Mittel zugunsten des ganzen Systems einsetzen kann.

25. Die „einzelstaatlichen" FS-Systeme Europas sind wie Glieder einer Kette voneinander abhängig. Das schwächste Glied wirkt sich auf das ganze System aus. Um das Gesamtsystem zu verbessern, müssen deshalb die verfügbaren Mittel den schwächsten Gliedern zufließen.

26. Die Kommission ist der Ansicht, daß der Gemeinschaft hier eine wesentliche Aufgabe zukommt.

    Sie kann die Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Luftverkehrssystems, insbesondere auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Forschung, koordinieren.

    Außerdem kann sie den von den Gremien der internationalen Zivilluftfahrt ausgesprochenen Empfehlungen durch Verankerung in ihren Rechtsakten eine größere Wirkung verleihen.

27. Es könnten eine Reihe harmonisierter technischer Normen festgelegt werden, um die Kommunikation, die technische Vereinbarkeit und die Ausbildung zu verbessern.

    Folgende Bereiche kommen für Maßnahmen in Betracht:

    — neben das gegenwärtige System der Luftkorridore sollte verstärkt die Flächennavigation treten;

    — in den Flugverkehrskontrollstellen sollten Konfliktmeldesysteme eingerichtet werden;

    — die Übergabe der Verantwortung für einzelne Flüge sollten die Flugverkehrskontrollstellen einander automatisch mitteilen;

    — alle Luftfahrzeuge, die nach Instrumentenflugregeln fliegen, sollten mit Transpondern ausgerüstet werden;

    — Ergebnisse der Radarbeobachtung sollten zwischen Flugverkehrskontrollstellen ausgetauscht und direkt über die Landesgrenzen hinweg übermittelt werden;

    — auf Gemeinschaftsebene sollte ein gemeinsames Ausbildungsprogramm für Flugverkehrslotsen aufgestellt werden;

    — alle verkehrsreichen Flughäfen sollten mit Präzisions-Landeanflugeinrichtungen mindestens der Klasse 3 (automatische Landesysteme) ausgestattet werden.

    Die Kommission hat bereits eine Studie über die Arbeitsbedingungen der Flugverkehrslotsen in Auftrag gegeben.

28. Zusammen mit den Mitgliedstaaten muß die Kommission diese Fragen dringend prüfen.

    Um konkrete Vorschläge auszuarbeiten, wird die Kommission ein Sachverständigentreffen veranstalten und dazu auch andere Beteiligte einladen.

29. Für das Flugsicherungspersonal müssen gemeinsame Normen und Ausbildungsprogramme ausgearbeitet werden. Ein Vorschlag für die gegenseitige Anerkennung von Befähigungsnachweisen soll demnächst dem Rat vorgelegt werden und auch andere Bereiche der Luftfahrt betreffen.

30. Die Struktur des Flugsicherungssystems muß so bald wie möglich geändert werden, um den für militärische Zwecke reservierten Luftraum zu verkleinern und die Verkehrsflußregelung zu verbessern.

31. Mit dem militärischen Luftraum müssen sich alle Mitgliedstaaten unverzüglich beschäftigen. Durch einen geeigneten Beschluß ließe sich die für zivile Zwecke verfügbare Kapazität sofort vergrößern. Die Kommission empfiehlt ein sofortiges Tätigwerden (siehe Anhang 3).

32. Bisher gibt es kein mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattetes Gremium, das die Verkehrsflußregelung für ganz Europa zuverlässig übernehmen könnte. Hierzu wäre das von der ICAO mit dem Betrieb der Zentralen Datenbank betraute EUROCONTROL am geeignetsten. Die Gemeinschaft stand vor der Wahl, eine neue Organisation zu schaffen oder den Tätigkeitsbereich von EUROCONTROL entsprechend dem Bedarf auszudehnen. Angesichts des dringenden Handlungsbedarfs dürfte EUROCONTROL die einzige realistische Lösung sein.

    Hieran müßten sich jedoch alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft beteiligen. Es könnte erwogen werden, einen Beitritt ausschließlich zur Verkehrsflußregelung zu ermöglichen, wozu das Übereinkommen geringfügig geändert werden müßte.

    Die Kommission ist der Ansicht, daß die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik den Beitritt der Gemeinschaft zum Internationalen Übereinkommen über Zusammenarbeit zur Sicherung der Luftfahrt letzten Endes unumgänglich macht.

    Nach dem im Gutachten 1/76 *) des Europäischen Gerichtshofs aufgestellten Grundsatz kann die Gemeinschaft diesem Übereinkommen beitreten. Die Kommission schlägt daher vor, daß die Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Übereinkommens sind, die notwendigen Schritte unternehmen, um es so zu ändern, daß der Gemeinschaft ein Beitritt möglich wird.

    Die Kommission hält die Verwirklichung einer zentralen Verkehrsflußregelung für dringend (siehe Anhang 1).

33. Die knappen Mittel für die Planung von FS-Systemen müssen möglichst optimal eingesetzt wer-

*) Slg. der Rechtsprechung, 1977, S. 741 ff.

den. Bei einzelnen Flugsicherungsstellen sind Arbeiten auf diesem Gebiet angelaufen. Die Kommission wiederum hat eine Durchführbarkeitsstudie in Auftrag gegeben, in der geprüft werden soll, ob eine Simulation des gesamten Flugverkehrs im europäischen Luftraum zweckmäßig und möglich ist. Eine Mitarbeit aller Beteiligten wäre begrüßenswert. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, die Entwicklung der Verspätungen im Luftverkehr zu beachten und deren Ursachen zu ermitteln. Die Kommission beabsichtigt, hierzu statistische Angaben vorzulegen.

34. Die Flughafeninfrastruktur sollte so effizient wie möglich genutzt werden. Dies gilt für das tägliche Flughafengeschehen ebenso wie für die Planung neuer Vorhaben.

    Die Kommission schlägt vor, die Flughafeninfrastruktur mit der Möglichkeit eines Finanzzuschusses der Gemeinschaft in die gemeinschaftsweite Koordinierung einzubeziehen (siehe Anhang 2).

    Der ständige Dialog zwischen Flughäfen und ihren Benutzern muß verbessert werden. Dazu wird die Kommission dem Rat in Kürze einen Verordnungsvorschlag unterbreiten.

35. Die ständige Weiterentwicklung der Forschung und die fortlaufende Einführung technischer Neuerungen sind unerläßliche Voraussetzungen für die Erhaltung eines sicheren und wettbewerbsfähigen Luftverkehrssystems.

    Der technische Fortschritt vollzieht sich in diesem Bereich besonders rasch. Er wird nicht nur durch den unmittelbaren Wettbewerb der weltweit größten Unternehmen und generell der nationalen Regierungen, sondern auch durch umfangreiche Investitionen mehrerer Regierungen, einschließlich der US-Regierung, gefördert. Vergleiche ergeben zweifelsfrei, daß die USA mit großen Investitionen in eine neue Generation von Anlagen das Tempo für die Erforschung und den Einsatz der Technik bestimmen.

    Zudem haben die USA den Vorteil eines großen, geschlossenen und einheitlichen Umfeldes, wogegen die in Europa unternommenen Anstrengungen zersplittert sind, da zahlreiche einzelstaatliche Behörden eigenständig über den Einsatz von Mitteln und die Festlegung von Prioritäten in diesem Bereich entscheiden.

    Um den wachsenden Anforderungen an das Luftverkehrssystem in ganz Europa gerecht werden und im Wettbewerb mit nichteuropäischen Herstellern bestehen zu können, ist eine Zusammenarbeit bei der Erforschung und Anwendung der Technik auf europäischer Ebene geboten.

    Diese Zusammenarbeit sollte sich unter anderem auf folgende technische Kernbereiche erstrekken:

    — Fernmelde-, Navigations- und Überwachungseinrichtungen einschließlich Luft-Boden-Kommunikation mit moderner Zellular- und Satellitenkommunikationstechnik;

    — automatische Hilfen für Flugverkehrslotsen und den Faktor Mensch;

    — Integration von Luft- und Bodensystemen.

36. Eine begrenzte Zusammenarbeit findet unter anderem bereits im Rahmen von EUROCONTROL statt und soll durch das neue von der Kommission vorgeschlagene AERONAUTICS-Programm intensiviert werden. Darüber hinaus leitet die Kommission eine Studie ein, deren oberstes Ziel es ist, sämtliche technischen und betrieblichen Fragen eingehend zu untersuchen, um den Weg zur Entwicklung eines integrierten Fernmelde-, Navigations-, Überwachungs- und Flugverkehrsregelungs-Systems, das weitestgehend mit automatischen Verfahren arbeiten und den europäischen Luftraum versorgen soll, zu ebnen (als europäischer Luftraum gilt der Luftraum über den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und der gegenwärtig der Aufsicht der Luftverkehrsbehörden der EG-Mitgliedstaaten unterstehende internationale Luftraum). Diese Studie wird in Zusammenarbeit mit EUROCONTROL, Luftverkehrsunternehmen, einzelstaatlichen Zivilluftfahrtbehörden und sonstigen Beteiligten in enger Abstimmung mit laufenden Programmen und bereits vorhandenen Strukturen durchgeführt werden.

37. Außerdem wird die Kommission prüfen, ob die Zusammenarbeit bei der Erforschung und Anwendung der Technik ausreicht oder ob die gemeinsam unternommenen Anstrengungen — wiederum in enger Abstimmung mit den laufenden Programmen und bereits vorhandenen Strukturen — beträchtlich intensiviert werden müßten.

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Konsultierung und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Flugverkehrsdienste und der Verkehrsflußregelung

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 84 Absatz 2,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Eine Voraussetzung für die Vollendung des Binnenmarktes 1992 ist ein zuverlässiges Luftverkehrssystem, das die ungehinderte Beförderung von Menschen und Gütern innerhalb der Gemeinschaft gewährleistet.

Ein reibungsloses Funktionieren des Luftverkehrssystems wird sich auf die Durchsetzung der gemeinsamen Verkehrspolitik auf dem Gebiet des Luftverkehrs günstig auswirken.

Die Luftfahrt in Europa leidet gegenwärtig erheblich an Überlastungen im Flugverkehr.

Eine der Hauptursachen hierfür ist die Sättigung des der zivilen Luftfahrt in Europa offenstehenden Luftraums.

Da für diesen Zustand in erster Linie die unkoordinierte Erbringung von Luftverkehrsdiensten auf einzelstaatlicher Ebene verantwortlich ist, bedarf es der Konsultierung und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten.

Der Mangel an gemeinschaftlicher Koordinierung zeigt sich vor allem bei der Flugverkehrskontrolle und der Verkehrsflußregelung.

Die Errichtung eines zentralen Verkehrsflußregelungssystems kann hier Abhilfe schaffen.

Gemäß dem geänderten „Internationalen Übereinkommen über Zusammenarbeit zur Sicherung der Luftfahrt" ist EUROCONTROL unter anderem mit folgender Aufgabe betraut: „Unterstützung der Vertragsparteien und interessierter Drittstaaten beim Aufbau und Betrieb eines internationalen Systems der Verkehrsflußregelung".

Die bestehende Zentrale Datenbank von EUROCONTROL sollte zum Kernstück eines solchen Systems ausgebaut werden.

Die auf einer 1981 unterzeichneten Kooperationsvereinbarung beruhenden Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und EUROCONTROL sollten intensiviert werden, um sicherzustellen, daß EUROCONTROL bei der Wahrnehmung der Verantwortung für eine Schlüsselaufgabe im Rahmen der Verwirklichung der Gemeinsamen Luftverkehrspolitik die volle Unterstützung der Gemeinschaft erhält —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

1. Die Mitgliedstaaten errichten ein gemeinsames System zur Verkehrsflußregelung, das zentral verwaltet und durch die Zentrale Datenbank von EUROCONTROL mit Daten versorgt wird.

2. Die Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Internationalen Übereinkommens über Zusammenarbeit zur Sicherung der Luftfahrt sind, unternehmen die notwendigen Schritte, um EUROCONTROL in die Lage zu versetzen, die Verantwortung für den Aufbau und Betrieb des zentralen Systems der Verkehrsflußregelung zu übernehmen.

Artikel 2

1. Die Mitgliedstaaten konsultieren einander und die Kommission über ihre Maßnahmen auf dem Gebiet der Luftverkehrsdienste, insbesondere über

   — die Errichtung und den Betrieb des in Artikel 1 genannten Systems,

   — die Planung und die Anschaffung von Navigationseinrichtungen,

   — die Entwicklung gemeinsamer Flugsicherungsverfahren und Ausbildungspläne für Flugverkehrslotsen.

   Hierzu teilen die Mitgliedstaaten der Kommission zum frühestmöglichen Zeitpunkt und auf jeden Fall, bevor sie konkrete Maßnahmen ergreifen oder Verpflichtungen eingehen, ihre Absichten mit. Die Kommission unterrichtet hiervon unverzüglich die anderen Mitgliedstaaten.

2. Bei der Kommission wird ein Beratender Ausschuß eingesetzt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem ein Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.

3. Der Ausschuß kann alle Fragen im Zusammenhang mit Luftverkehrsdiensten prüfen, mit denen ihn sein Vorsitzender von sich aus oder auf Antrag eines Vertreters eines Mitgliedstaates befaßt.

Artikel 3

Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Internationalen Übereinkommens über Zusammenarbeit zur Sicherung der Luftfahrt sind, unternehmen die notwendigen Schritte, damit in das Übereinkommen eine Bestimmung eingefügt wird, die der Gemeinschaft den Beitritt zu diesem Übereinkommen ermöglicht.

Artikel 4

Diese Entscheidung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Ausdehnung der Entscheidung 78/174/EWG auf die See- und Luftverkehrsinfrastruktur

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 84 Absatz 2,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Entscheidung 78/174/EWG des Rates vom 20. Februar 1978 zur Einführung eines Beratungsverfahrens und zur Schaffung eines Ausschusses auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur [1]) liefert einen organisatorischen Rahmen, der die Wirksamkeit, den Zusammenhalt und die Kontinuität von Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen gewährleistet; sie betrifft jedoch nur den Eisenbahn-, den Straßen- und den Binnenschiffsverkehr.

Es ist angebracht, ihren Geltungsbereich auf Infrastrukturmaßnahmen im See- und im Luftverkehr auszudehnen, um den geographischen Verhältnissen in der erweiterten Gemeinschaft und der Bedeutung beider Verkehrsträger für das Funktionieren des Binnenmarktes Rechnung zu tragen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Entscheidung 78/174/EWG gilt für Planungen und Programme zum Ausbau von Verkehrswegen und für Vorhaben von gemeinschaftlichem Interesse im See- und im Luftverkehr.

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

[1]) ABl. Nr. L 54 vom 25. Februar 1978, S. 16

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über eine flexible und rationelle Nutzung des Luftraums

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 84 Absatz 2,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Ein zuverlässiges Luftverkehrssystem, das die ungehinderte Beförderung von Menschen und Gütern innerhalb der Gemeinschaft gewährleistet, ist eine Voraussetzung für die Vollendung des Binnenmarktes bis 1992.

Ein reibungsloses Funktionieren des Luftverkehrssystems wird sich auf die Durchsetzung der Gemeinsamen Verkehrspolitik auf dem Gebiet des Luftverkehrs günstig auswirken.

Die Luftfahrt in Europa leidet gegenwärtig erheblich an Überlastungen im Flugverkehr.

Eine der Hauptursachen hierfür ist die Sättigung des der zivilen Luftfahrt in Europa offenstehenden Luftraums.

Die verwaltungsmäßige Einteilung des europäischen Luftraums beruht noch immer auf Überlegungen aus den späten vierziger Jahren, die angesichts des heutigen politischen Klimas und insbesondere innerhalb der Zwölfergemeinschaft größtenteils überholt sind.

Die derzeitige Einteilung des der zivilen Luftfahrt offenstehenden Luftraums nach Maßgabe der Landesgrenzen und die Schaffung von Luftkorridoren innerhalb dieser Grenzen hat nicht betriebstechnische, sondern geschichtliche Gründe; eine neuerliche Prüfung der Erwägungen, die im Sinne einer flexibleren und rationelleren Nutzung des Luftraums zu berücksichtigen wären, ist daher dringend geboten.

Die Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten mag es aus Sicherheitsgründen in der Tat weiterhin erforderlich machen, daß bestimmte Teile des Luftraums zu bestimmten Zeiten militärischen Luftfahrzeugen vorbehalten bleiben; damit die wirklichen Erfordernisse aller Benutzer befriedigt werden, ist der verfügbare Luftraum rationeller aufzuteilen.

Moderne Luftfahrzeuge können jeder Flugstrecke unabhängig vom Standort der Navigationshilfen mit äußerster Präzision folgen; die Mitgliedstaaten sollten die Nutzung des Luftraums außerhalb der Luftkorridore in Betracht ziehen —

GIBT FOLGENDE EMPFEHLUNG:

Artikel 1

Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, welche institutionellen, technischen, geographischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten heranzuziehen sind, um zu einer flexibleren und rationelleren Nutzung des Luftraums zu gelangen; sie sollten zur Verwirklichung dieses Ziels zusammenarbeiten.

Artikel 2

Die Mitgliedstaaten sollten neue Überlegungen zur Nutzung des Luftraums durch zivile und militärische Luftfahrzeuge anstellen und geeignete Maßnahmen ergreifen, um den verfügbaren Luftraum vorübergehend oder langfristig entsprechend dem Bedarf der Nutzer rationell neuzuverteilen.

Artikel 3

Die Mitgliedstaaten sollten die Aufrechterhaltung starrer Luftkorridore bzw. -straßen überdenken und möglichst die Flächennavigation fördern.

Bericht des Abgeordneten Tillmann

Die in der Anlage wiedergegebene EG-Vorlage wurde durch Drucksache 11/4161 Nr. 2.19 vom 10. März 1989 nach § 93 der Geschäftsordnung dem Ausschuß für Verkehr federführend sowie dem Auswärtigen Ausschuß zur Mitberatung überwiesen. Der Ausschuß für Verkehr hat die Vorlage in seiner Sitzung am 10. Mai 1989 beraten.

I. Ziele und Inhalt der Vorlage

Die Vorschläge der EG-Kommission zielen darauf ab, die Situation im europäischen Luftverkehr zu verbessern. Im einzelnen wird vorgeschlagen:

- Die Errichtung eines europäischen Systems zur Verkehrsflußsteuerung. Die Organisation EUROCONTROL soll in die Lage versetzt werden, die Verantwortung für den Bau und den Betrieb eines solchen Systems zu übernehmen.
- Die EG-Mitgliedstaaten sollen dazu verpflichtet werden, ein Konsultationsverfahren durchzuführen, bevor nationale Maßnahmen auf dem Gebiete der Luftverkehrsdienste durchgeführt werden.
- Das EG-Beratungsverfahren für Infrastrukturmaßnahmen auf dem Gebiet des Eisenbahnwesens, des Straßenbaus und der Binnenschiffahrt sollen ausgedehnt werden auf Maßnahmen des See- und Luftverkehrs.
- Die EG-Mitgliedstaaten sollen dazu verpflichtet werden, neue Überlegungen zur besseren Nutzung des Luftraumes anzustellen. Dabei soll insbesondere das starre System der Luftkorridore und der Luftstraßen überprüft werden.

II. Verlauf der Ausschußberatungen

1. Der Ausschuß für Verkehr stimmt den Anliegen der EG-Kommission einmütig zu. Er ist allerdings der Auffassung, daß die Vorschläge vorrangig im Rahmen der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz ECAC weiterverfolgt werden sollen, weil dadurch der gesamte europäische Luftraum umfassender abgedeckt wird, als dies bei der Europäischen Gemeinschaft der Fall ist. Die geeignete Organisation für die Durchführung einer europäischen Verkehrsflußsteuerung ist die Organisation EUROCONTROL, an der zur Zeit zehn europäische Staaten beteiligt sind, jedoch kann in naher Zukunft mit insgesamt 17 Mitgliedstaaten gerechnet werden. Die Bundesregierung sollte alles tun, um diese Organisation zu stärken und weiterzuentwickeln. Mit dieser Zielrichtung schlägt der Ausschuß für Verkehr eine Entschließung vor, die der Stellungnahme des Bundesrates entspricht.
2. Der Auswärtige Ausschuß hat im Wege der Mitberatung empfohlen, den Vorschlägen der EG-Kommission betreffend Koordinierung der Flugverkehrsdienste und der Verkehrsflußsteuerung sowie der flexibleren und rationelleren Nutzung des Luftraumes zuzustimmen, den weiteren Vorschlag betreffend EG-Beratungsverfahren bei Infrastrukturmaßnahmen auf dem Gebiete des See- und Luftverkehrs jedoch abzulehnen.

Bonn, den 10. Mai 1989

Tillmann

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333